

Initiativärende mot en överförmyndarnämnd om handläggningen av ett förvaltarärende

I ett beslut den 18 juni 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet

Med anledning av en artikel i Svenska Dagbladet den 7 mars 2008 om Överförmyndarnämndens i Solna kommun handläggning av ett ärende om förvaltarskap beslutade jag att inleda en utredning. Av tidningsartikeln, som är skriven av AA (chef för Sankt Göranssteamet för hemlösa inom Stockholms läns landsting), framgick att hennes team i november 2006 lämnade in en anmälan om behov av förvaltare för en svårt sjuk och hemlös man till överförmyndarnämnden. Eftersom det inte hände något, lämnade hon ett år senare in ytterligare en anmälan. Överförmyndaren ansökte då om förvaltare hos tingsrätten.

Utredning

Jag inhämtade och granskade överförmyndarnämndens akt avseende den person som artikeln handlar om (BB).

Överförmyndarnämnden anmodades därefter att yttra sig över vad som framförts i tidningsartikeln. I sitt svar anförde nämnden, genom ordföranden CC, bl.a. följande.

Faktiska omständigheter

Samma dag som anmälan om behov av förvaltare för BB, [---] inkom till myndigheten den 29 november 2006 åtog sig AA, chef för Sankt Göranssteamet för hemlösa inom Stockholms läns landsting, muntligt per telefon att förordnas som förvaltare för BB. Åtagandebblankett skickades per post samma dag till AA som aldrig återkom med vare sig ett skriftligt åtagande eller med besked på annat sätt.

Överförmyndarnämnden har därefter aktivt arbetat för att hitta någon annan person som skulle kunna vara villig att åta sig uppdraget som förvaltare för BB utan att lyckas. Överförmyndarnämnden har försökt hitta någon person via Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare, biståndsavdelningen (LSS) i Solna stad, andra överförmyndarkanslier i Stockholms län och via stadens handikappombudsman. Inte ens någon av de mest erfarna förvaltare som finns i Solna stad och som normalt åtar sig mer komplicerade ärenden var beredd att åta sig uppdraget som förvaltare för

BB. Tillfrågade personer har uttryckt en rädsla för sin egen säkerhet med anledning av att BB haft ett våldsbenäget beteende. Vidare har tillfrågade personer gett uttryck för att det skulle vara för svårt och komplicerat att kontakta och samarbeta med BB eftersom han uppgivits vara hemlös. Uppdraget skulle helt enkelt vara för omfattande och tidskrävande enligt tillfrågade personer.

När anmälan om behov av förvaltare för BB framställdes interimistiskt till Överförmyndarnämnden den 28 november 2007 beslutade Överförmyndarnämnden att ansöka om förvaltare till tingsrätten utan förslag på förvaltare. Denna ansökan skickades in till tingsrätten i Solna den 3 december 2007. Detta förfarande att ansöka om förvaltare utan förslag på lämplig person har även Överförmyndarnämndens tillsynsmyndighet, Länsstyrelsen i Stockholms län, rekommenderat. Solna tingsrätt meddelade omgående Överförmyndarnämnden att man avsåg att tillfråga någon inom polismyndigheten som kunde tänka sig åta sig uppdraget som förvaltare för BB. När Solna tingsrätt inte heller lyckats med att hitta någon person som var villig att åta sig förvaltarskapet förelade Solna tingsrätt den 31 januari 2008 Överförmyndarnämnden i Solna att senast den 18 februari 2008 inkomma med förslag på en person som var villig att åta sig uppdraget som förvaltare för BB. Solna tingsrätt hänvisade i sitt föreläggande till att det enligt grunderna för lagstiftningen om förvaltare ankommer på Överförmyndarnämnden att rekrytera förvaltare. Det har framförts att nämnden borde anställa en förvaltare, något som nämndens ordförande med bestämdhet tillbakavisade som högst olämpligt. Överförmyndarnämnden meddelade Solna tingsrätt den 14 februari 2008 att DD åtagit sig uppdraget som förvaltare för BB och Solna tingsrätt förordnade henne som förvaltare interimistiskt den 22 februari 2008.

Överförmyndarnämndens bedömning

Inledningsvis kan Överförmyndarnämnden konstatera att alltsedan anmälan om behov av förvaltare inkom till myndigheten har den varit av uppfattningen att det förelegat ett behov av förvaltarskap. Som framgår enligt ovan har Överförmyndarnämnden arbetat aktivt med att på olika sätt hitta förslag på en lämplig förvaltare utan att lyckas initialt. Överförmyndarnämnden anser att detta sannolikt beror på det faktum att uppdraget är ett lekmanuppdrag med stort ideellt inslag och samtidigt mycket ansvar. Överförmyndarnämnden vill i detta sammanhang framhålla att det inte finns någon skyldighet för en person att åta sig uppdraget som god man eller förvaltare. Av denna anledning finns det därför inte heller någon möjlighet för Överförmyndarnämnden att tvinga någon att åta sig uppdraget som god man eller förvaltare. Överförmyndarnämnden anser också att det mot bakgrund av uppdragets svårighetsgrad inte heller skulle vara lämpligt att förestå en mindre erfaren person som förvaltare även om denna person skulle vilja. Vidare kan Överförmyndarnämnden konstatera att enligt föräldrabalken 11 kap. 7 § får rätten besluta att anordna förvaltarskap för någon som befinner sig i en sådan situation som anges i 11 kap. 4 § och som är ur stånd att vårda sig eller sin egendom och det inte är tillräckligt att godmanskap anordnas eller att den enskilde på något annat mer ingripande sätt får hjälp. Enligt fjärde stycket samma lagrum framgår att rätten, när beslut om förvaltarskap meddelas, samtidigt ska förordna en förvaltare för uppdraget. Att något förslag på förvaltare inte fanns hade inte hindrat tingsrätten från att förordna en förvaltare då det inte finns någon lagstadgad skyldighet för Överförmyndarnämnden att inkomma med förslag på person.

Överförmyndarnämnden hittade slutligen en mycket erfaren person som var villig att åta sig uppdraget som förvaltare för BB men det har inneburit att denna person har fler uppdrag än vad Överförmyndarnämnden generellt anser lämpligt.

Överförmyndarnämnden vill också i sammanhanget framhålla att BB under den tid som anmälan om behov av förvaltare har varit aktuell hos Överförmyndarnämnden har varit känd både hos social- och omvårdnadsnämnden i Solna stad. BB har vid flera olika tillfällen erbjudits olika boenden och annan hjälp men alltid tackat nej eller avvikit frivilligt efter en tid. Enligt nuvarande reglering för förvaltarskapet kan inte heller en förvaltare tvinga en person vare sig att stanna på ett boende som denne erbjuds via socialtjänsten eller att mottaga erbjuden vård. Det är dock inte ovanligt att andra myndigheter tror att så är fallet, vilket ofta gör det än svårare att få någon

att åta sig uppdraget. Förvaltaren/gode mannen vet själv att tvångsåtgärder inte är möjliga och drar sig då för att ta på sig uppdrag där förväntningarna från myndigheter redan från början är orealistiska.

Överförmyndarnämnden kan ha förståelse för uppfattningen att handläggningen av aktuellt ärende har dragit ut på tiden och, vilket redovisats ovan har berott på svårigheter med att finna en lämplig ställföreträdare. Överförmyndarnämnden beklagar förstås detta. Vad gäller Överförmyndarnämndens handlägningsrutiner för ansökan respektive anmälan om behov av god man/förvaltare kan följande anföras. Överförmyndarnämnden har de senaste åren arbetat systematiskt med att säkerställa att verksamheten på Överförmyndarnämndens kansli skall vara en rättssäker och väl fungerande myndighet. Bland annat har den juridiska kompetensen stärkts, kompetensnivån på kansliets handläggare har också stärkts genom medverkan i olika utbildningar, en mängd riktlinjer för olika ärenden har antagits av nämnden liksom en intern kontrollplan. Vidare har nämnden en tydlig och genomarbetad delegationsordning för sin verksamhet. Förstärkningarna av Överförmyndarnämndens verksamhet har fortsatt även under 2007. Överförmyndarkansliets arbetsätt och rutiner har under 2007 analyserats med hjälp av Lean Concepts-metodiken (värdeflödeskartläggning). Syftet med detta har varit att på ett bättre sätt utnyttja och effektivisera redan befintliga resurser så att handläggningstiderna minskar. Under 2008 kommer uppföljning av de handlingsplaner för verksamheten som upprättats med hjälp av Lean Concepts metodiken att ske.

Avslutningsvis kan Överförmyndarnämnden konstatera att handläggningstiden i ett normalt förekommande ärende aldrig riskerar att dra ut på tiden som skett i aktuellt ärende om myndighetens arbetsätt och rutiner tillämpas på rätt sätt. Det är inte heller bra när en annan myndighet framställer krav som inte ens uppfattas vara förenliga med lag.[---]

I övrigt avser inte Överförmyndarnämnden att kommentera ovan nämnd artikel dels då denna innehåller felaktigheter i sak, dels då den är allt för spekulativ. Därmed anser sig Överförmyndarnämnden ha redogjort för ärendet och dess handläggning.

Bedömning

Enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (FB) prövas ansökningar om förvaltarskap av rätten. Enligt denna bestämmelse ska rätten, när den meddelar ett beslut om att anordna förvaltarskap samtidigt förordna en förvaltare att utföra uppdraget. Ansökan om förordnande av förvaltare får enligt 11 kap. 15 § FB göras av bl.a. överförmyndaren, den som ansökningen avser eller dennes närmaste släktingar. Av 11 kap. 16 § FB framgår att det är rätten som har utredningsansvaret i ärenden om förvaltarskap och som har att ta in yttranden samt det underlag som behövs för att kunna ta ställning i ärendet. Enligt 19 kap. 2 § första stycket FB ska vad som är föreskrivet om överförmyndaren även gälla överförmyndarnämnd.

Överförmyndaren kan få information från flera olika håll om att en person är i behov av förvaltare. Bl.a. har socialnämnden en skyldighet att göra anmälan härom enligt 5 kap. 3 § socialtjänstförordningen (2001:937). När överförmyndaren får sådan information ska en utredning göras i fråga om huruvida det finns grund att ansöka om förvaltarskap hos tingsrätten. När överförmyndaren får reda på att förvaltarskap behövs eller inte längre behövs ska överförmyndaren enligt bestämmelsen i 5 § förmynderskapsförordningen (1995:379) hos rätten ansöka om anordnande eller upphörande av ställföreträdarskapet.

Frågan om handläggningen av ansökningar om bl.a. förvaltare som ges in till överförmyndaren och inte till tingsrätten har tidigare varit föremål för JO:s prövning. Från JO:s sida har framhållits att en överförmyndare som får in t.ex. en

ansökan om förvaltare snarast bör sända över ansökningen, eventuellt tillsammans med ett eget yttrande i saken, till tingsrätten (se JO 2002/03 s. 417 och 2005/06 s. 422).

Jag har också i ett beslut från den 15 maj 2008 i ärende med dnr 3903-2006 (Gävleärendet) uttalat bl.a. följande.

En överförmyndare som väljer att lämna över en ansökan om ställföreträdare till tingsrätten med hänvisning till att den får anses vara felsänd utan att bifoga något yttrande kan enligt min mening inte kritiseras. Däremot får överförmyndaren i ett sådant fall räkna med att tingsrätten kommer att begära in ett yttrande i saken enligt 11 kap. 16 § andra stycket FB. Överförmyndaren är enligt 11 kap. 16 § fjärde stycket FB skyldig att yttra sig till domstolen. Den skyldigheten måste anses innefatta att även lämna förslag på god man eller förvaltare. I sistnämnda del är viktigt att hålla i minnet att överförmyndaren förordnar ett stort antal ställföreträdare, särskilt gode män, utan att tingsrätten över huvud taget involveras, se 11 kap. 1–3 §§, 4 § sista stycket och 7 § sista stycket FB. Överförmyndaren ansvarar också för tillsynen över samtliga ställföreträdare, se 16 kap. 1 § FB. Det är inte lyckat att tingsrätten i det läget bygger upp en separat rekryteringsorganisation för vissa av dessa ärenden, och något sådant skulle inte heller ligga i linje med det pågående reformarbetet inom domstolarna. Härtill kommer att överförmyndaren med sin kommunala förankring och lokalkännedom rimligen bör ha betydligt större möjligheter än tingsrätten att hitta lämpliga ställföreträdare och att göra den referenstagning och annan kontroll som bör föregå ett förordnande.

Jag konstaterar först att det redan tidigt under ärendets handläggning hos överförmyndarnämnden stod klart att BB var i stort behov av en förvaltare. Det visade sig emellertid – av orsaker som var relaterade till BB:s person – svårt att hitta en lämplig ställföreträdare. Ingen kritik kan riktas mot de insatser nämnden gjorde för att försöka lösa problemet. I linje med vad jag anförde i Gävleärendet borde nämnden emellertid ha ansökt hos tingsrätten om en förvaltare för BB så snart det stod klart att en ansökan enligt 11 kap. 15 § FB behövdes trots att ställföreträdarfrågan inte var löst. För sin försummelse härvidlag kan nämnden inte undgå kritik.

Detta ärende illustrerar på ett ovanligt tydligt sätt att det finns fall där det är praktiskt taget omöjligt att hitta en lekman som kan och vill åta sig uppdraget som ställföreträdare. Frågan kan naturligtvis inte lämnas där. Jag vill här erinra om att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver (2 kap. 2 § socialtjänstlagen [2001:453]).

Olika sätt att lösa problemet har diskuterats. I utredningen Förmyndare, gode män och förvaltare (SOU 2004:112, s. 796) behandlades frågan om s.k. förvaltarenheter som några kommuner hade infört. Vid sådana förvaltarenheter finns anställda kommunala tjänstemän som bland sina arbetsuppgifter har att åta sig ställföreträdaruppdrag i särskilt komplicerade ärenden. Utredningen ställde sig i princip positiv till den ordningen med vissa reservationer – särskilt måste beaktas att en förvaltarenhet inte får vara knuten till överförmyndaren då en kommunal nämnd inte får utöva tillsyn över en verksamhet som den själv bedriver (3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen [1991:900]) och att enheten, med hänsyn till risk för intressekonflikter, måste arbeta skilt från socialtjänsten. Utredaren fann att ett anordnande av förvaltarenheter inte krävde någon särskild lagstiftning, och något

förslag lades inte heller fram i den delen. För egen del vill jag tillägga att det naturligtvis inte finns något som hindrar en mindre organisation, där det i någon enstaka tjänstemans arbetsuppgifter ingår att åta sig ställföreträdaruppdrag.

Det sagda innebär att de kommunala tjänstemän som inom ramen för sin anställning åtar sig ställföreträdaruppdrag får – på samma sätt som andra ställföreträdare – sitt uppdrag personligen enligt föräldrabalkens bestämmelser. För den kommunala tjänstemannen gäller enligt min mening vid sidan av föräldrabalkens regler även, som jag framhåller i ett annat beslut i dag (dnr 1550-2009), förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om service och tillgänglighet.

De kommuner, som försökt lösa ställföreträdarfrågan i särskilt komplicerade ärenden, t.ex. på här antytt sätt, utgör enligt min mening efterföljansvärda exempel. Det finns ett – sannolikt – stort behov av professionella ställföreträdare som kan ta sig an ärenden där det i princip annars är omöjligt att finna en lämplig person för uppdraget. Det behovet framstår som mycket tydligt i detta ärende.

Ärendet avslutas.

Jag finner anledning att skicka en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet samt till riksdagens civilutskott och socialutskott för kännedom.